

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.10.31](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.10.31)

УДК 35.074.5

I. М. Дорош,
старший викладач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту,
Національний університет «Львівська політехніка», м.Львів
ORCID ID: 0000-0003-1394-5639

О. І. Дорош,
к. е. н., доцент кафедри зовнішньоекономічної та митної діяльності,
Національний університет «Львівська політехніка», м.Львів
ORCID ID: 0000-0002-4537-9558

СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РОБОТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

I. Dorosh
Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Management,
Lviv Polytechnic National University, Lviv

O. Dorosh
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Foreign Economic and Customs
Activities, Lviv Polytechnic National University, Lviv

THE EVALUATION SYSTEM EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

У статті проаналізовані правові засади оцінювання ефективності та результативності державних службовців в Україні в умовах реформування галузі. Обґрунтовано важливість окремого підходу до системи оцінювання різних типів посад в межах однієї категорії, залежно від класифікації Клімова. Визначені основні правові норми конкурсного відбору на заміщення посад державної служби, а також оцінювання якості роботи державних службовців на займаних посадах. Представлені особливості проведення такого оцінювання у різних країнах світу, а також органи, які за це відповідають. Визначені основні проблеми та недоліки існуючої вітчизняної системи в розрізі зарубіжного досвіду, а також її дієвості на практиці. Сформовані актуальні вимоги до системи атестації державних службовців та пропозиції щодо її удосконалення.

The article analyzes the legal basis for evaluating the efficiency and effectiveness of civil servants in Ukraine in terms of reforming the industry. A high level of civil service professionalism is obligatory for this type of activity. Requirements for civil servants of various categories and ranks are prescribed by law. However, civil servants within one category also need to be differentiated according to requirements. Thus, approaches to the formation of a quality system for the evaluation of civil servants should be adapted to the appropriate type of civil servant, depending on Klimov's classification.

The article also identifies the main legal norms of competitive selection for civil service positions, as well as assessing the quality of work of civil servants in positions held, was described the current methods developed by the National Agency of Ukraine for Civil Service. The results of an online survey of civil servants on their attitude to the existing evaluation system are also presented. The peculiarities of conducting such assessment in different countries of the world, and also the bodies who are responsible for it are presented. The main problems and disadvantages of the existing domestic system in terms of foreign experience, and also its effectiveness in practice are identified. There were proposed topical requirements to the system of attestation of civil servants such as: measurability of indicators, independence and impartiality, impact of results on further service, flexibility and adaptability, integration with the system of training and advanced training, etc. The implementation of a complex evaluation system should take place step by step, but it is necessary to form requirements for it, based on the successful experience of other countries. The current problem of the existing system of evaluation of civil servants is the lack of information about its effectiveness. There are no statistics about successful certification by officials, the impact of its results on the continuation or termination of service, in particular in 2019, which provokes a biased attitude to the system both by civil servants and society as a whole. This current situation creates preconditions for improving the system of evaluation of civil servants and transparency of its results.

Ключові слова: державний службовець; система оцінювання; атестація; відповідність посади; компетенції; професійні та особисті якості.

Key words: civil servant; evaluation system; certification; suitability for the position; competencies; professional and personal qualities.

Постановка проблеми. В умовах реформування вітчизняної системи державного управління та органів місцевого самоврядування, особливо актуальною стає проблема забезпечення високого рівня професійності персоналу публічних установ та організацій. На відміну від великого бізнесу, де здебільшого діють закони «природного відбору» якісного та високооплачуваного персоналу, в державному секторі залишаються застарілі норми працевлаштування та оцінювання результатів роботи державних службовців та інших кваліфікованих працівників. При цьому робота на державній посаді часто асоціюється із стабільністю та безбідним існуванням, але аж ніяк не із потребою відповідати високим стандартам професійності та переліку особистих якостей. Розробка прозорої, гнучкої та ефективної процедури оцінювання державних службовців дасть можливість змінити ставлення суспільства до даної сфери та сформувати ефективну систему кадрового забезпечення публічних установ та організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вирішення актуальних проблем системи оцінювання та атестації державних службовців доволі часто піднімається в останніх дослідженнях таких вітчизняних науковців, як С.Є.Зелінський, О.Ю.Оболєнський, Р.А.Науменко, О.Слюсаренко, Н.Ю.Подольчак, С.В. Арефнія тощо. Особливе місце у цих дослідженнях посідає вивчення зарубіжного досвіду, проте аналізування вітчизняного правового поля у цій галузі не є популярним через його постійні зміни.

Завдання та цілі статті. Метою даної статті є вивчення правового забезпечення та розробка рекомендацій щодо його удосконалення в розрізі закордонного успішного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання низки визначених завдань та функцій держави. Станом на 01.01. 2018 р. на державній службі працювало 207028 осіб, що на 12 % менше, ніж у попередньому 2017 році (234756 державних службовців), у тому числі 587 осіб категорії А, 63656 осіб категорії Б, 177785 осіб категорії В [4, 8].

Високий рівень професіоналізму державної служби є обов'язковим для даного виду діяльності. Вимоги до державних службовців різних категорій та рангів прописані у законодавстві. Проте державні службовці в межах однієї категорії також потребують розмежування за вимогами. Якщо неможливо врахувати різницю переконань, системи цінностей, соціальне походження, то є такі особливості, які варто взяти до уваги. Так, у дисертаційному дослідженні С.В. Арефнії державні службовці розділені на два типи: управлінці та виконавці. Державного службовця – управлінця відповідно до класифікації Є.Клімова варто віднести до типу професій «людина – людина», а виконавця – «людина – знакова система». Таким чином підходи до формування системи якості для оцінювання державних службовців варто адаптовувати до відповідного типу державного службовця [1].

Аналізуючи існуючі методики визначення особистих та професійних якостей державних службовців, варто взяти до уваги нормативно – правові акти, що регулюють їх діяльність. Проте необхідно розділити законодавство, що формує вимоги до претендентів на посади державних службовців та нормативно-правові документи, що регулюють процес оцінювання результативності діяльності державних службовців на займаних ними посадах. Тут мова буде йти як про відповідність компетентностей державних службовців займаним ними посадам.

Так, наприклад, Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 199-18 від 17.08.2018 «Про затвердження Методики проведення аналізу посад державної служби категорій «Б» та «В» у центральних органах виконавчої влади» передбачає використання методики проведення аналізу посад шляхом опитування, з метою уникнення дублювання функцій працівників, дослідження впливу посади на результат роботи організації, формування вимог до посади, планування підвищення кваліфікації, уникнення конфліктів та підвищення рівня стресостійкості, планування потреби в кадрах, тощо [5].

Пропонована цим документом Методика передбачає аналіз рівнів службової комунікації та професійної компетентності особи, необхідних для роботи на конкретній посаді. В ході опитування держслужбовцю пропонується самостійно визначити набір компетенцій, необхідних для роботи на його посаді: комунікація, командна робота, лідерство, постійне удосконалення, аналіз інформації, стратегічне планування та прийняття рішень, а також тактовність. При цьому анкета дає можливість запропонувати інші необхідні та важливі компетенції та компетентності. Дана методика має на меті удосконалити організаційну структуру управління центральними органами виконавчої влади та оптимізувати функції держслужбовців категорій «Б» та «В» у відповідних державних структурах. Системність проведення такого аналізування посад може бути досить корисним в комплексі в іншими методиками, наприклад, 360 градусів, проте воно не сфокусоване на персональне оцінювання держслужбовця та його відповідність займаній посаді.

Постановою КМУ «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»» № 448 від 22 липня 2016 р. визначені загальні та спеціальні вимоги до держслужбовців даної категорії. Серед спеціальних вимог Постановою запропоновано стресостійкість, проте не запропоновано конкретних методик для оцінювання відповідності конкретної особи визначеним вимогам [7].

Що ж до порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців різних категорій, які вже працюють на посадах, то він визначається Постановою КМУ № 640 від 23 серпня 2017 р., яка регулює процес оцінювання, проте не містить переліку вимог до посад. Формування ключових показників діяльності державних службовців відбувається в межах установ, де вони працюють із врахуванням особливостей посад та вимог до них [6]. Окрім цього НАДС затвердило Методичні рекомендації щодо визначення показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» [3] Згідно з цим документом відбувається щорічне формування ключових показників якості роботи кожного посадовця відповідно до SMART – критеріїв. В кінці періоду оцінюється рівень їх виконання та формується відповідний висновок.

У журналі «Держслужбовець» №2 за 2018 рік представлені результати он - лайн опитування державних службовців та працівників служб управління персоналом публічних організацій щодо їх ставлення до описаної вище системи оцінювання. В даному опитуванні взяли участь близько 530 респондентів із усієї України, серед яких: 44 % - представники місцевих державних адміністрацій, 27 % — центральні органи виконавчої влади і їх територіальні управління, 29 % — інші органи влади.

Близько 10% опитуваних станом на лютий 2018 року ще не узгодили свої ключові показники, при цьому 36 % респондентів не вбачають суттєвої різниці в поняттях «ефективність» та «результативність». Складність у визначенні показників власної ефективності відчули 45 % респондентів, а кожен десятий опитуваний держслужбовець вважає, що такі позники є нікому не потрібними. У 24 % респондентів усі показники є вимірними, при цьому лише 16 % опитаних вважають, що такі показники будуть реально відображати ефективність та результативність їх роботи та відповідних структурних підрозділів.

На думку 70 % респондентів пропонуване щорічне оцінювання державних службовців носитиме лише формальний характер. Лише 28 % опитаних вважають, що його результати будуть справедливими, проте 63 % думають, що вони ніяким чином не вплинуть на якість роботи державних службовців [9].

Проаналізуємо зарубіжний досвід оцінювання та атестації державних службовців (табл. 1).

Таблиця 1.

Зарубіжний досвід оцінювання ефективності та результативності роботи державних службовців*

Країна	Способи оцінювання	Хто оцінює
Франція	Щорічне оцінювання за 20-бальною шкалою. Державний службовець ознайомлюється з оцінкою та має право оскаржити її в суді.	Керівництво установи, де працює держслужбовець.
Великобританія	Оцінювання здійснюється на підставі щорічного звіту держслужбовця та співбесіди щодо професійних компетентностей, при цьому здійснюється порівняння результатів із встановленими цілями.	Безпосередній керівник.
Німеччина	Оцінювання діяльності держслужбовців здійснюється за двома складовими: продуктивність та потенціал. Для цього використовується метод спостереження за працівником на робочому місці.	Безпосереднє керівництво та незалежний орган оцінювання.
США	Кожне відомство має власну систему оцінювання, розроблену за рекомендаціями Управління державної служби. Систематичне оцінювання якісного складу державних служб проводиться за заслугами та сценарієм життя працівників.	Керівник відомства на підставі рекомендацій атестаційних комісій.
Японія	Комплексне оцінювання проводиться щодо вмінь, особистісних характеристик та придатності до роботи на відповідній посаді за набором низки чинників. Результати використовуються для прийняття рішень щодо просування по службі, оплати праці, звільнення, тощо.	Керівництво відомства та Рада з питань персоналу.
Польща	Атестація держслужбовців проводиться кожних два роки за допомогою стандартизованих досьє та оцінювальних форм. Проте немає чітких критеріїв просування по службі.	Безпосереднє керівництво та незалежний орган оцінювання.
Угорщина	Використовується складна система оцінювання держслужбовців, з метою об'єктивного висновку про професійні та особисті якості посадовця, перш ніж прийняти рішення про продовження служби чи призначення на більш високу посаду.	Безпосереднє керівництво та незалежний орган оцінювання.
Казахстан	Для атестації використовується комп'ютерне тестування із автоматичним підрахунком результатів. Результати тестування із підписом адміністратора та печаткою впливають на подальшу службу.	Безпосереднє керівництво та незалежний орган оцінювання.
Латвія	Розроблена чітка система компетенцій для кожної групи посад держслужбовців, яка слугує основою при оцінюванні їх роботи.	Керівництво установи, Державна канцелярія.

*Джерело: [2]

Порівнюючи діючі вітчизняні методики оцінювання результативності та ефективності роботи державних службовців із методами, що використовуються в різних країнах світу, можна зауважити доволі розмите уявлення про те, як воно має відбуватися. Також немає чіткої системи впливу отриманих результатів на подальшу службу посадовця. Відкритим залишається питання про орган, що здійснює оцінювання та відповідає за його неупередженість та прозорість. Варто зазначити, що в Україні з 2019 року при НАДС почав працювати Центр оцінювання кандидатів на посади державної служби, основною метою якого є проведення тестування

всіх бажаючих взяти участь у конкурсі на посади державної служби. За результатами цього тестування видається сертифікат для пред'явлення у центральний орган виконавчої влади та проходження подальших етапів конкурсного відбору. Створення такого Центру дає можливість незалежного оцінювання претендентів на посади, проте важливим є також формування системи атестації діючих посадовців. І тут, мабуть, доцільною буде співпраця безпосереднього керівництва установи, де проводиться оцінювання та незалежних організацій як, наприклад, в Німеччині, Польщі та Угорщині.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Першочегровим завданням є розуміння важливості такого оцінювання як із сторони держслужбовців, так і суспільства. Така атестація не повинна стати додатковим стресогенним чинником на фоні змін, що відбуваються, а лише інформаційним підґрунтям для реалізації заходів щодо підвищення результативності та ефективності роботи державних службовців. Впровадження комплексної системи оцінювання має відбуватись поетапно, проте варто сформулювати вимоги до неї, базуючись на успішному досвіді інших країн. Серед актуальних вимог до системи атестації державних службовців варто виділити:

- 1) вимірність показників, за якими проводиться оцінювання;
- 2) незалежність та неупередженість того, хто оцінює;
- 3) співставлення отриманих результатів із аналогічними за попередні періоди служби;
- 4) вплив результатів на подальшу службу посадовця та його оплату праці;
- 5) гнучкість та адаптивність системи оцінювання до змін зовнішнього середовища;
- 6) інтегрованість із системою навчання та підвищення кваліфікації, тощо.

Актуальною проблемою існуючої системи оцінювання державних службовців є відсутність інформації про її ефективність. Немає статистичних даних про успішність проходження атестації посадовцями, вплив її результатів на продовження служби чи її припинення, зокрема у 2019 році, що формує упереджене ставлення до системи як з боку державних службовців, так і суспільства в цілому.

Література.

1. Арефнія С.В. Психологічні засоби профілактики та корекції професійного вигорання державних службовців законодавчого органу влади: автореф. дис... к.п.н. Київ, 2018. URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/arefniia_2018-disertatsija.pdf (дата звернення: 20.09.2020).

2. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія.. Київ, 2016. 296 с.

3. Про внесення змін до Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 вересня 2019 р. № 171-19. URL: <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 20.09.2020).

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 19.09.2020).

5. Про затвердження Методики проведення аналізу посад державної служби категорій «Б» та «В»: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17.08.2018 № 199-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1051-18#Text> (дата звернення: 20.09.2020).

6. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова КМУ від 23.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.09.2020).

7. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова КМУ № 448 від 22.07. 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.09.2020).

8. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби у 2018 році. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/zvit-nads-2018-stisnuto.pdf> (дата звернення: 22.09.2020).

9. Щорічне оцінювання державних службовців: сприйняття сьогодні і що знадобиться завтра. *ДЕРЖСЛУЖБОВЕЦЬ*, 2018. № 2. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/february/issue-2/article-34157.html> (дата звернення: 21.09.2020).

References.

1. Arefniia, S.V. (2018), "Psychological means of prevention and correction of professional burnout of civil servants of the legislature", Ph.D. Thesis, Pedagogics, Kyiv, Ukraine, available at: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/arefniia_2018-disertatsija.pdf (Accessed 20.09.2020).

2. Zelinskyi, S. E. (2016), *Teoretyko-metodolohichni zasady kompleksnoho otsiniuvannia derzhavnykh sluzhbovtiv* [Theoretical and methodological principles of comprehensive evaluation of civil servants], Kyiv, Ukraine.

3. National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs (2019), Order "On amendments to the methodological recommendations for defining tasks and key indicators of efficiency, effectiveness and quality of official activity of

civil servants holding civil service positions of categories “B” and “C”, available at: <https://nads.gov.ua> (Accessed 20.09.2020).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About public service", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed 19.09.2020).

5. National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs (2018), “Order “On approval of the Methodology for conducting the analysis of civil service positions of categories "B" and "C”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1051-18#Text> (Accessed 20.09.2020).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution “On approval of the Procedure for evaluating the performance of civil servants”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (Accessed 20.09.2020).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution “On approval of the Standard requirements for persons applying for civil service positions of category “A”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 20.09.2020).

8. National Agency of Ukraine for Civil Service (2018), “Annual report in 2018”, available at: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/zvit-nads-2018-stisnuto.pdf> (Accessed 22.09.2020).

9. Zelins'kyj, S (2018), “Annual evaluation of civil servants: perceptions today and what will be needed tomorrow”, *DERZHSLUZHBOVETS*, [Online], vol. 2, available at: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/february/issue-2/article-34157.html> (Accessed 21.09.2020).

Стаття надійшла до редакції 23.09.2020 р.